



## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/176353>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

# Flexibilisering van de arbeid in Europa

*Het scheppen van banen en de reductie van de werkloosheid staan reeds geruime tijd centraal in het beleid binnen de Europese Unie. Flexibilisering van de arbeid wordt door beleidmakers in Europa geacht aan deze doelstellingen een essentiële bijdrage te leveren en per saldo te resulteren in een toename van de werkgelegenheid, zowel in personen als in arbeidsuren. Ondanks het gevoerde dereguleringsbeleid is de banengroei beperkt en wordt de arbeidsmarkt van de Europese Unie gekenmerkt door een blijvend hoog niveau van (langdurige) werkloosheid. In dit artikel wordt een kritische beschouwing gegeven over de theoretische grondslag en de inhoud van het beleid van flexibilisering van de arbeid in de Europese Unie. Daarnaast wordt de effectiviteit, dat wil zeggen de gewenste en ongewenste gevolgen, van dit beleid onderzocht.*

## Inleiding

De Europese Commissie (EC, 1993) heeft zich tot doel gesteld in de Europese Unie 15 miljoen banen te scheppen om de werkloosheid in het jaar 2000 te kunnen verminderen tot 5 à 6%, door middel van een offensief beleid gericht op economische groei met daaruit voortkomende werkgelegenheidsgroei: het creëren van banen. Om het gestelde doel te bereiken wordt naast decentralisatie van de arbeidsverhoudingen de flexibilisering van de arbeid als een belangrijk instrument gezien. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de interne en de externe arbeidsmarktflexibiliteit. Maatregelen gericht op meer externe flexibiliteit omvatten het versoepelen van ontslagregelingen, het vergemakkelijken van het gebruik van flexibele arbeidskrachten en flexibilisering van de arbeidskosten. Maatregelen gericht op meer interne flexibiliteit zijn: investeringen in menselijk kapitaal, versoepelen en uitbreiden van arbeids- en bedrijfstijden en introductie van flexibelere beloningsstelsels. Ondanks de gestelde beleidsdoelstelling en de inzet van genoemde beleidsmaatregelen is en blijft de

werkloosheid het voornaamste economische – en sociale – probleem waarmee de Europese Unie, ook onder het voorzitterschap van Nederland, wordt geconfronteerd. Het gemiddelde werkloosheidspercentage van de 15 lidstaten van de Europese Unie (EU) bedroeg in 1995 10,7%. De helft (49,2%) van deze werklozen in de EU is langdurig, dat wil zeggen langer dan een jaar, werkloos. Voor de jaren 1996 en 1997 en de jaren daarna geven de prognoses aan dat de werkloosheid in de EU rond de 11% zal blijven, tenzij de economische groei toeneemt (EC, 1996). De vraag is waarom het gevoerde beleid van deregulering niet of onvoldoende heeft gewerkt? In dit artikel wordt getracht een antwoord op deze vraag te geven waarbij de theoretische basis en de praktische gevolgen van de flexibilisering van de arbeid in de EU worden onderzocht. Ik richt mij hierbij vooral op de externe numerieke flexibiliteit. Daarom staan deeltijdarbeid, tijdelijke arbeid, variabele arbeidstijden, ontslagbescherming en arbeidsmobiliteit centraal in dit artikel. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de theoretische basis en de inhoud van flexibilisering van de arbeid. Het beleid in de EU ten aanzien

\* Dr. L. Delsen is als docent verbonden aan vakgroep Toegepaste Economie van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Met dank aan prof.dr. J. van Hoof en dr. C.J. Vos voor hun commentaar op een eerste versie van dit artikel.

van flexibilisering van de arbeid komt in de derde paragraaf aan de orde. In de vierde paragraaf worden de ontwikkelingen in de omvang van deeltijdarbeid, tijdelijke arbeid, variabele arbeidstijden, baanmobiliteit en baanduren in de EU geschetst. In de vijfde paragraaf wordt ingegaan op de empirische resultaten. Afgesloten wordt met enkele conclusies.

## Flexibilisering van de arbeid: de theorie

### Begripsbepaling

Flexibilisering is een containerbegrip. Kernbegrippen zijn deregulering en decentralisatie. Deregulering en flexibilisering van de arbeid hebben hun complement in de decentralisatie van de arbeidsverhoudingen. De standaardisatie van de arbeidscontracten – het grotere gebruik van tijdelijke contracten en oproepcontracten – evenals de flexibilisering van de arbeidstijden en de kortere ontslagprocedures (deregulering) hebben het proces van voortgaande decentralisatie van de Europese arbeidsverhoudingen bevorderd. Deze causale relatie is eveneens omkeerbaar. Decentralisatie van onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden is een voorwaarde voor de reorganisatie van het werk (maatwerk). Decentralisatie resulteert in een grotere mate van differentiatie van arbeidsvoorwaarden en heeft de standaardisatie gestimuleerd (Delsen, 1995).

Flexibilisering van de arbeid betreft het streven naar een flexibeler arbeidsmarkt en een grotere flexibiliteit binnen de bedrijven, met als doel adequater in te kunnen spelen op wisselende marktomstandigheden en te komen tot lagere arbeidskosten en kapitaalkosten per eenheid product. Uit het oogpunt van verbetering van de rendementspositie en de internationale concurrentiekracht van het bedrijfsleven (en daarmee herstel van de werkgelegenheid) wordt dit door veel economen en beleidsmakers als zeer belangrijk beschouwd. Bovendien betekent de overgang naar een Economische en Monetaire Unie (EMU) dat het begrotings-, het monetair en het wisselkoersbeleid niet meer kunnen worden ingezet voor het opvangen van eventuele externe economische schokken. In belangrijke mate zal de arbeidsmarkt deze rol dienen over te nemen. Naast de arbeidskostenflexibiliteit en de arbeidsmarkt-mobiliteit, de externe flexibiliteit, heeft flexibi-

lisering van de arbeid betrekking op de flexibiliteit op instellingsniveau, de interne flexibiliteit. Bij flexibilisering van de arbeid gaat het dus naast loon(kosten)flexibiliteit en versoepelde ontslagprocedures ook om deeltijdarbeid, afroepcontracten, tijdelijk werk, variabele werk- en/of bedrijfstijden enz.

### Neo-klassieke arbeidmarkttheorie

Flexibilisering is een relatief begrip. Er is geen absoluut criterium voor (in)flexibiliteit. Zo kan loonflexibiliteit in combinatie met snelle werkgelegenheidsaanpassingen tot structurele instabiliteit op de arbeidsmarkt leiden. Binnen de economische wetenschap geldt de vrije markt veelal als maatstaf, waaraan de feitelijke arbeidsmarktverhoudingen worden gerefereerd. Een arbeidsmarkt is dan flexibeler naarmate deze meer overeenkomst vertoont met het ideaal type van de vrije markt. Volgens de standaard versie van de neo-klassieke theorie zal het marktmechanisme op lange termijn leiden tot een evenwicht tussen vraag en aanbod op alle markten en derhalve ook op de arbeidsmarkt. Voorzover dat evenwicht op korte termijn niet tot stand komt is dit te wijten aan restricties op de werking van het marktmechanisme. Ontslagbescherming verstoort het marktproces en reduceert de baanmobiliteit. Voor het bereiken van volledige werkgelegenheid dienen loonniveaus zo vrij mogelijk te worden vastgesteld. In de neo-klassieke benadering worden lonen vooral als een bron van kosten beschouwd. De werkgelegenheid kan alleen toenemen en de werkloosheid kan alleen worden verlaagd als de reële lonen dalen. De werkgelegenheidscreatie wordt in deze visie gefrustreerd door het bestaan van niet-loonkosten, de wig tussen bruto loon(kosten) en netto loon en door minimumlonen. Met name de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt hebben hieronder te leiden. Bovendien leiden hoge reële lonen in deze visie tot lagere investeringen en daarmee tot een tekort aan banen (kapitaaltekort). Uitkeringen maken het volgens de neo-klassieke theorie voor de werkzoekende niet aantrekkelijk om een baan te accepteren.

De wetenschappelijke fundering van de pleidooien voor meer marktwerking is vrij dun. Zo concludeert Kuipers (1995) terecht dat loon- en prijsrigiditeiten niet noodzakelijk kunnen worden gezien als een symptoom van onvoldoende marktwerking. De marktwerking is

nooit 'perfect', niet als gevolg van de onzekerheidsreducerende instituties en conventies, maar als gevolg van de aan de ruil verbonden onzekerheden zelf. Loon- en prijsrigiditeiten (contracten) verminderen deze onzekerheden en verbeteren hiermee de marktwerking in die zin dat alle marktpartijen een beter resultaat van de ruil weten te verwerven. Beleidsmakers die aangeven dat deze instituties en conventies de vrije marktwerking verstoren beseffen dit onvoldoende. Veelal verwijzen zij hierbij naar de algemene-evenwichtstheorie waar volledige prijs- of loonflexibiliteit per definitie de beste oplossing genereert. In werkelijkheid is volledige flexibiliteit evenwel een misleidend begrip: wie wil er nu elke werkdag, als het ware, aan de fabriekspoort eerst afhankelijk van de gevraagde en aangeboden hoeveelheid arbeid over loon en arbeidsinzet onderhandelen alvorens aan de slag te gaan? Dit betekent immers optimale flexibiliteit, maar prohibitief hoge transactiekosten. De recente arbeidsmarkttheorieën zoals zoek-, transactiekosten-, contract- en efficiënte lonen theorie geven economische redenen aan waarom lonen inelastisch zijn en verklaren het bestaan van onvrijwillige werkloosheid. Het bieden van lonen boven het markt-ruimende niveau kan volgens deze theorieën voordelig zijn voor de werkgever. Het biedt de mogelijkheid goede externe kandidaten te selecteren en het verloop en dus de verloopkosten te reduceren. Bovendien levert een hoger loon meer inzet en toewijding op van de werknemers.

Naast de perfecte markt vooronderstelt de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie dat de factor arbeid homogeen is. De productiviteit van elke werknemer is dus gelijk. Dit betekent dat discriminatie op de arbeidsmarkt niet voor kan komen en dat werkloosheid slechts een rantsoeneringsprobleem is afhankelijk van de hoogte van het marktloon: werkloosheid is aselect verdeeld over de aanbieders van arbeid. Echter in de praktijk is het aanbod van arbeid heterogeen. Bovendien neemt deze heterogeniteit van de beroepsbevolking toe onder invloed van de flexibilisering. De kansen om werkloos te worden (en te blijven) zijn derhalve ongelijk verdeeld. Er is dus eveneens een verdelingsprobleem (De Neubourg, 1995). Gegeven de heterogeniteit van de beroepsbevolking is de door de Europese Commissie (EC, 1993) nagestreefde economische groei een noodzakelijke maar

geen voldoende voorwaarde om de werkloosheid in Europa te verminderen. De vrije markt produceert en versterkt ongelijkheden tussen werkenden en niet werkenden, tussen sterke en zwakke groepen op de arbeidsmarkt, tussen regio's en tussen landen. Met name ongeschoolden, ouderen, gehandicapte mensen en minderheden worden getroffen. Ook de technologische ontwikkeling is van dien aard dat deze met name ten koste gaat van werkgelegenheid van laag opgeleiden (Delsen, 1996). Non-interventie leidt tot langzamere aanpassing tegen hogere sociale kosten en problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een gesegmenteerde samenleving heeft als risico dat mensen met weinig of geen inkomen afhaken en geen productieve bijdrage meer leveren, terwijl de kansen van hun kinderen op sociale mobiliteit aanmerkelijk kleiner zijn.

### Theorie van de flexibele onderneming

Het verband tussen flexibilisering en segmentering staat centraal in de theorie van de flexibele onderneming. Binnen het model van de flexibele onderneming wordt een viertal vormen van flexibiliteit onderscheiden: numerieke flexibiliteit, functionele flexibiliteit, externalisering van de productie en flexibiliteit in beloning (Delsen, 1995; De Haan et al., 1994; De Lange, 1989). De flexibiliteit van de arbeidsinput heeft twee dimensies. Een bedrijf kan in de eerste plaats de kwantiteit van de arbeid variëren. Dit wordt numerieke flexibiliteit genoemd. Numerieke flexibiliteit is een defensieve strategie in reactie op onzekerheden. De meest toegepaste methode om op wisselingen in de productie of dienstverlening in te spelen is het inzetten van 'aanvullende krachten' zoals deeltijdwerkers, personeel met contracten voor bepaalde tijd, uitzendkrachten of oproepkrachten (externe numerieke flexibiliteit). De standaard redenering hierbij is dat traditionele arbeidscontracten een vaste kostenfactor vormen, die de bewegingsruimte om op veranderende omstandigheden te reageren aanzienlijk beperken. Een flexibel arbeidscontract biedt de mogelijkheid de vaste kosten te reduceren en daarmee de onzekerheid over te hevelen van de werkgever naar de werknemer. Een dergelijke doorschuiving van onzekerheid is echter alleen mogelijk bij afwezigheid van alternatief werkaanbod. Een andere methode is de werkroosters van werknemers die al in

dienst zijn te veranderen, wat eveneens het inzetten van deeltijdwerknemers kan inhouden of het invoeren van variabele ploegendiensten, van overwerk, van jaarsystemen, enz. (interne numerieke flexibiliteit). De tweede dimensie betreft een verandering in de kwaliteit of functie van de arbeid. Dit wordt functionele flexibiliteit genoemd. De flexibiliteit van het eigen personeel wordt met name vergroot door middel van taakverbreding, taakverrijking en functieroulatie. Veranderingen in de vereiste vaardigheden worden vooral bereikt door om- en herscholing. Het gaat hierbij dus om de multi-inzetbaarheid van de werknemers en hun vermogen naar andere taken en functies om te schakelen (interne functionele flexibiliteit). Daarnaast is er de externe functionele flexibiliteit. Deze externalisering omvat onder meer detachering, inlenen van personeel, freelance arbeid en uitbesteding. Hierbij worden arbeidsovereenkomsten tussen werkgever en werknemers vervangen door een commercieel contract. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld contracten afsluiten met leveranciers van bepaalde goederen of diensten in plaats van bepaalde activiteiten door eigen mensen te laten verrichten. Een laatste vorm van flexibiliteit is de flexibiliteit in de beloning. Hierbij gaat het om de mate waarin het loon- en beloningsstelsel van een bedrijf de verschillende vormen van numerieke en/of functionele flexibiliteit ondersteunt of versterkt.

De flexibele onderneming bestaat uit een numeriek stabiele kerngroep van werknemers (het eerste segment), omringd door perifere categorieën werknemers (het tweede segment), die al dan niet in dienstverband werkzaam zijn. De randgroepen, met speciaal op hen afgestemde contracten en arbeidsvoorwaarden, zorgen voor numerieke flexibiliteit. Zij verrichten wat bedrijven beschouwen als hun routinematige activiteiten en maken gebruik van vaardigheden die ruim beschikbaar zijn op de externe arbeidsmarkt. Bij de kerngroep, die de sleutelactiviteiten van de organisatie en de bedrijfsspecifieke activiteiten verricht, ligt de nadruk op functionele flexibiliteit. In de theorie van de flexibele onderneming worden perifere werknemers gezien als een homogene groep. In de praktijk is evenwel geen sprake van dualiteit, maar van een continuüm: permanente deeltijdarbeid kan samen met voltijdarbeid tot het eerste segment worden gerekend, ter-

wijl flexibele deeltijdarbeid, oproeparbeid en tijdelijke arbeid tot het tweede segment van de arbeidsmarkt behoren. Bovendien kunnen tijdelijke contracten als brug dienen naar een permanente baan. De theorie van de flexibele onderneming en andere interne arbeidsmarktsegmenteringstheorieën, zoals de efficiënte loontheorie, de impliciete contracttheorie en de transactiekostentheorie, zijn bovendien vraagdominant. Zij gaan ervan uit dat er sprake is van rationele, bewuste en op efficiëntie-overwegingen gebaseerde (flexibilisering van de) inzet van arbeid. Zij negeren de aanbodinvloeden bij de totstandkoming van de structuur van het personeel. Deze aanbodinvloeden zijn zeker bij deeltijdarbeid van belang.

Als gevolg van de internationalisering en de technologische ontwikkeling worden de comparatieve voordelen die bepalend zijn voor de concurrentiepositie van een land minder dan vroeger bepaald door traditionele factoren zoals ligging en aanwezigheid van grondstoffen, maar steeds meer door de investeringen in menselijk kapitaal. De hiermee verkregen functionele flexibiliteit kan deels als alternatief dienen voor numerieke flexibiliteit. Verbetering van de concurrentiepositie door investeringen in scholing en menselijk kapitaal kan derhalve toekomstige werkloosheid voorkomen. Door uitbreiding van de trainingsmogelijkheden voor werkenden, en door hen meer 'employabel' te maken, zowel elders in hun huidige bedrijf als in andere bedrijven neemt de mobiliteit toe. Decentralisatie van de arbeidsverhoudingen kan in dit verband averechts werken. Hoewel individuele werkgevers overtuigd zijn van het belang van investeringen in menselijk kapitaal, komt deze scholing en training niet of onvoldoende tot stand omdat zij gevangen zitten in een 'prisoners dilemma'. Investeringen in menselijk kapitaal hebben namelijk niet alleen een positief intern effect, maar eveneens een aanzienlijk extern effect. Dit betekent dat de voordelen van de gedane investering in scholing (deels) oervloeien naar andere ondernemers. Bovendien levert een investering op de korte termijn voor de werkgever een kostennadeel op ten opzichte van zijn concurrenten. Daarnaast kunnen 'free rider'-problemen ontstaan doordat de vruchten van de investering in scholing worden geplukt door de concurrenten, echter zonder een passende prijs te betalen.

In het voorgaande zijn enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de theoretische basis voor een beleid van flexibilisering van de arbeid. Volgens de neo-klassiek theorie leiden de regulering en meer marktwerking via een vermindering van de kosten per eenheid product tot meer werkgelegenheid en minder werkloosheid. Flexibele arbeidsrelaties vergroten de kans op werk. Ook de nieuwere arbeidsmarkttheorieën gaan ervan uit dat het gebruik van flexibele arbeidskrachten en de segmentering van de interne en externe arbeidsmarkt is ingegeven door efficiëntie-overwegingen. In de vijfde paragraaf worden deze theoretische uitgangspunten en verwachte positieve resultaten getoetst.

## Flexibilisering van de arbeid: het beleid

### Europees beleid

In tegenstelling tot het economisch beleid heeft het sociaal beleid in de EU zich tot op heden vooral op nationaal niveau ontwikkeld. Slechts het artikel 118(a) van het EEG Verdrag heeft een basis gecreëerd voor sociale minimumnormen. Vandaar dat er nog grote verschillen zijn tussen de EU-lidstaten. Door de Europese Commissie is gedurende de afgelopen twintig jaren een aantal (ontwerprichtlijnen op het gebied van ontslagbescherming, flexibele arbeid en arbeidstijden opgesteld<sup>1</sup>. De richtlijn betreffende collectief ontslag dateert uit 1975. Deze richtlijn heeft tot doel werknemers een bepaalde minimum bescherming te bieden: melden van ontslag 30 dagen vooraf; consultatie met werknemersvertegenwoordiging en sociale begeleidingsmaatregelen (sociaal plan). Er zijn aanwijzingen dat deze richtlijn verder ging dan de bestaande situatie in de verschillende nationale staten. Met name gold dit ten aanzien van het sociaal plan. Ten aanzien van individueel ontslag bestaat geen Europese richtlijn.

In 1990 zijn door de Europese Commissie drie voorstellen voor richtlijnen betreffende atypische arbeid (deeltijdarbeid, uitzendarbeid en contracten voor bepaalde tijd) gedaan over respectievelijk arbeidsvoorwaarden, concurrentievervalsing en aanvullende maatregelen ter verbetering van de veiligheid en gezondheid van tijdelijk werk. Deze drie ontwerp-richtlijnen hadden tot doel werknemers met

een arbeidsovereenkomst van gemiddeld minstens acht uur per week een gelijke behandeling (gelijk aan vaste voltijdwerknemers) te waarborgen. Gelijke behandeling betekent: gelijke toegang hebben tot beroepsopleiding, sociale bescherming en verlofregelingen, enz. en gelijke bescherming van veiligheid en gezondheid op het werk. Door de Europese Commissie zijn de ontwerp-richtlijn over arbeidsvoorwaarden en de ontwerp-richtlijn over concurrentievervalsing, mede onder druk van het Verenigd Koninkrijk, in 1994 ingetrokken.

Op basis van een richtlijn van de Raad van Ministers van 1991 zijn werkgevers verplicht een schriftelijk document te geven, waarin de meest essentiële aspecten van het arbeidscontract of arbeidsrelatie staan. Deze richtlijn geldt niet voor werknemers die contracten hebben van korter dan een maand of werknemers die minder dan acht uur per week werken.

In 1993 is de ontwerp-tekst betreffende de richtlijn over de organisatie van de arbeidstijd aangenomen door de Raad van Ministers. Hierin zijn minimumvoorschriften opgenomen over arbeidsduur (maximaal 48 uur per week, inclusief overwerk), rusttijden (minimaal 11 uur per etmaal en 35 uur per week waaronder de zondag), verlof (minimaal vier weken per jaar), nachtarbeid en ploegdienst (gemiddeld maximaal acht uur per dag). Er is evenwel een groot aantal uitzonderingen en afwijkingen mogelijk via collectieve arbeidsovereenkomsten. Bovendien geldt voor de maximale arbeidsduur van 48 uur een referentieperiode van zes maanden, die verlengbaar is tot een jaar. Het Verenigd Koninkrijk heeft de rechtmatigheid van de richtlijn bij het Europese Hof van Justitie aangevochten, echter zonder succes.

Bovenstaande illustreert dat de totstandkoming van Europese minimum regelgeving moeizaam verloopt en de grote invloed van het Verenigd Koninkrijk op de inhoud. De invloed van de Europese richtlijnen op de arbeidswetgeving van de lidstaten is beperkt, daar zij niet verder gaan dan de bestaande regelgeving in het merendeel van de EU-lidstaten.

### Beleid van de EU-lidstaten

Binnen de EU-lidstaten bestaan er aanzienlijk verschillen in de regelgeving ten aanzien van arbeid<sup>2</sup>. Aan de *arbeidstijden* zijn maxima per



dag en per week gesteld. Ook voor overwerken gelden maxima. Minimumvoorwaarden gelden ten aanzien van rusttijden, ploegenarbeid, 's nachts werken en in de weekeinden werken. Het Verenigd Koninkrijk kent de minste regelgeving op deze punten. Het merendeel van de EU-lidstaten heeft uitgebreide regelgeving. Portugal en Griekenland kennen de meest restrictieve regelgeving ten aanzien van arbeidstijden. In de jaren tachtig kan een beweging naar flexibelere arbeidstijden worden waargenomen. Er is een toename van de mogelijkheid om arbeidsuren te middelen over een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar in België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland, of een kortere periode in de overige EU-lidstaten. Daarnaast worden meer uitzonderingen op de wettelijke regelingen toegestaan.

Het beleid ten aanzien van *deeltijdarbeid* in Europa is gericht op het bevorderen daarvan en wordt onder meer gekenmerkt door het streven naar gelijke behandeling in de wet. De bestaande regelgeving verschilt evenwel aanzienlijk. De meest vergaande gelijkstelling geldt in Nederland en in Spanje. Anderzijds zijn kleine deeltijdbanen in het merendeel van de lidstaten nog uitgesloten van bepaalde wettelijke sociale bescherming. Bevordering van deeltijdarbeid is meer gericht op de herverdeling van arbeid, terwijl tijdelijke arbeid geacht wordt via een vergroting van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt de groei te vergroten.

Ten aanzien van *contracten voor bepaalde duur* is de regelgeving zeer strikt in België, Duitsland, Finland, Frankrijk en Italië. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben geen specifieke beperkingen. In de jaren tachtig is sprake van afzwakking van de bestaande wettelijke beperkingen op het gebruik van tijdelijke contracten, bijvoorbeeld verlenging van de duur en verbreding van de toepasingsmogelijkheid.

*Uitzendbureaus* zijn verboden in Griekenland, Finland, Italië, Spanje en Zweden. In het merendeel van de EU-landen is uitzendarbeid alleen toegestaan in bepaalde situaties en/of sectoren. De geringste beperkingen gelden in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Gedurende de jaren tachtig zijn de mogelijkheden voor uitzendarbeid verbreed, onder andere door verlenging van de maximale duur en verbreding tot meer beroepen en sectoren.

Ten aanzien van de individuele en collec-

tieve *ontslagbescherming* kennen de Zuid-Europese landen Italië, Portugal en Spanje de meest stringente regelgeving. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben de meest flexibele regelgeving. Ook hier geldt dat de regelgeving in de jaren tachtig minder stringent is gemaakt, vooral in België, Frankrijk en Portugal. Anderzijds is in Griekenland, Ierland en Italië de regelgeving stringenter gemaakt.

Ten aanzien van wettelijke *minimumlonen* geldt dat deze de afgelopen jaren zijn verlaagd ten opzichte van de gemiddelde lonen en de regelgeving minder bindend is gemaakt in alle EU-lidstaten. Deze ontwikkelingen impliceren een decentralisatie: de arbeidsvoorwaarden in de lidstaten worden in toenemende mate bepaald door collectieve arbeidsovereenkomsten of door individuele contracten.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat in de individuele lidstaten van de EU het afgelopen decennium een beleid is gevoerd dat de verschillende vormen van flexibele arbeid stimuleert en dat op Europees niveau slechts een bescheiden begin is gemaakt met regelgeving rond flexibilisering van de arbeid.

## Flexibilisering van de arbeid: enkele ontwikkelingen

### Deeltijdarbeid

In Tabel 1 is de ontwikkeling van het aandeel deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid vanaf 1973 voor de 15 EU-lidstaten weergegeven. De definitie van deeltijdarbeid verschilt sterk tussen de landen (Zie Delsen, 1995; OECD, 1996). Vergelijking van de aandelen tussen landen dient dan ook met de nodige terughoudendheid te worden gemaakt. De trends in landen hebben meer betekenis en vergelijking van de trends tussen landen kan zonder problemen worden gemaakt. In 1995 had 16,0% van alle werkenden in de EU een deeltijdbaan; van de werkende mannen 5,2% en van de werkende vrouwen 31,3% (EC, 1996). In 1995 varieerde het aandeel deeltijdarbeid van ongeveer 5% in Griekenland tot meer dan 20% in Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk en meer dan 37% in Nederland. In het merendeel van de landen is het aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid de afgelopen twee decennia toegenomen. Dit geldt met

name in België, Frankrijk, Ierland, Nederland en Oostenrijk. Ook in Finland is het aandeel deeltijdarbeid meer dan verdubbeld. In de EU als geheel nam deeltijdarbeid tussen 1987 en 1990 met 3% per jaar toe. Dit correspondeert met meer dan een vijfde van de totale toename van de werkgelegenheid. De voltijdwerkgelegenheid nam in dezelfde periode toe met rond 1,5%. In de volgende recessiejaren tot 1995 was de toename van deeltijdarbeid algemeen. Het aantal deeltijdbanen in de EU steeg met 13%. Het aantal voltijdbanen daalde met 5%. In 1995 had 75% van de werkgelegenheidsgroei betrekking op deeltijdbanen (EC, 1995; 1996). Hierbij moet worden opgemerkt dat een niet onbelangrijk deel (20-35%) van de deeltijdwerkgelegenheidsgroei kleine deeltijdbanen betreft. De relatieve groei van deeltijdarbeid is een indicatie voor de toenemende flexibiliteit in arbeidspatronen.

Deeltijdarbeid heeft dus niet alleen in de jaren zeventig en tachtig, maar eveneens in de eerste helft van de jaren negentig een belangrijke bijdrage geleverd aan de werkgelegenheidsgroei in de EU. Voor een aantal landen, waaronder België, Duitsland, Ierland, Frankrijk, Neder-

land, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, was en is deeltijdarbeid de meest dominante groei-factor in de totale werkgelegenheid. In eerste instantie ging het hierbij vooral om werkgelegenheid voor vrouwen. Echter tussen 1990 en 1994 groeide het aantal deeltijdbanen bij mannen relatief sneller dan bij vrouwen (21% vs 11%).

### Tijdelijke banen

In Tabel 2 is voor 14 EU-lidstaten<sup>3</sup> het aandeel tijdelijke werkgelegenheid in de totale afhankelijke werkgelegenheid weergegeven voor de periode 1981-1994. De definities verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten. De vergelijking van de data is problematisch. Tijdelijke banen omvatten seizoens- en losse arbeid, arbeidscontracten met een formeel beperkte tijdsduur en uitzendarbeid. De telling van tijdelijke werknemers kan de volgende mensen omvatten: mensen wier huidige baan beschikbaar is voor langer dan alleen op tijdelijke basis, maar die slechts voor een beperkte periode in deze baan wensen te blijven; het kan eveneens mensen omvatten wier baan vast is en die in deze baan wensen te blijven werken, maar waarvan de werkgever geen lange termijn arrangement

**Tabel 1 Deeltijdwerkgelegenheid in procenten van de totale werkgelegenheid in de lidstaten van Europese Unie (1973-1995) Percentages**

	1973	1979	1983	1995	Mutatie 1973-1995 in procentpunten
België	2,8	6,0	8,1	13,6	10,8
Denemarken	17,0	22,7	23,8	21,6	4,6
Finland	3,9	6,7	8,3	8,4	4,5
Frankrijk	5,9	8,2	9,7	15,6	9,7
Duitsland	10,1	11,4	12,6	16,3	6,2
Griekenland	..	..	6,5	4,8	-
Ierland	4,0	5,1	6,7	1,3 <sup>c</sup>	7,3
Italië	6,4	5,3	4,6	6,4	0,0
Luxemburg	4,5	5,8	6,3	7,9	3,4
Nederland <sup>a</sup>	4,4	16,6	21,4	37,4	33,0
Oostenrijk	6,4	7,6	8,4	3,9	7,5
Portugal	..	7,8	..	7,5	-
Spanje	..	..	..	7,5	-
Zweden <sup>b</sup>	18,0	23,7	24,8	24,3	6,3
Verenigd Koninkrijk	16,0	16,4	19,4	22,1	6,1

a Breuk in reeks na 1985; b breuk in reeks na 1986 en na 1992; c 1994.

Bron: OECD, 1993; 1996.



wenst te maken (Delsen, 1995). Voorzichtigheid dient derhalve te worden betracht bij de interpretatie van de data. In 1995 bedroeg het aandeel van de contracten voor bepaalde duur in de totale afhankelijke werkgelegenheid voor de EU als geheel 11,5%; 10,7% voor mannen en 12,5% voor vrouwen (EC, 1996). De hoogste percentages vinden wij in Spanje; op grote afstand gevolgd door Finland en Zweden. De laagste percentages kennen België, Italië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Voor de overige EU-lidstaten ligt het percentage in de buurt van het EU-gemiddelde. Het aandeel tijdelijk werk is hoger in landen met relatief veel landbouw en in landen met stringente ontslagbescherming (Zie Bielenski et al., 1992; Delsen, 1995). Op basis van Tabel 2 kan worden geconcludeerd dat de groei van de tijdelijke banen in de EU als geheel beperkt is geweest. De groei in de EU wordt in belangrijke mate (75%) bepaald door Spanje en Frankrijk. De groei in deze twee landen hangt samen met wijzigingen in de wetgeving (EC, 1996). De stand van de conjunctuur speelt eveneens een rol. Hoewel tijdelijke banen in de EU slechts 11% van alle banen uitmaken, zijn zij in de periode 1987-1990 toch een belangrijke bron van groei van de werkgele-

genheid geweest, vooral in Spanje (50%), Frankrijk (90%), Finland en Portugal (30%). Tussen 1990 en 1994 daalde in de EU het aantal vaste banen met 4% en steeg het aantal werknemers met een tijdelijke baan met 1% (EC, 1995). In 1995 nam het aantal vaste banen voor mannen af en groeide het aantal tijdelijk banen. Voor vrouwen was de helft van de banengroei in 1995 van tijdelijke aard (EC, 1996).

In de EU is deeltijdarbeid vooral gegroeid op initiatief van werknemers. Tijdelijke arbeid is vooral gegroeid omdat werkgevers ervoor kiezen. Met andere woorden, deeltijdarbeid is in belangrijke mate aanbod-geïnduceerd, terwijl tijdelijke arbeid vooral vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt is geïntroduceerd. De groei van het aantal deeltijdbanen geeft meer de preferenties van werknemers weer waarop door werkgevers wordt ingespeeld, dan andersom, terwijl werkgevers de belangrijkste factor zijn achter de groei van tijdelijke arbeid. In Europa is sprake van een verschuiving in het gebruik van tijdelijke arbeid van traditionele redenen (taak van beperkte duur en vervanging van tijdelijk afwezig personeel) naar nieuwe redenen (onzekerheden over toekomstige werklast,

**Tabel 2 Tijdelijke werknemers als percentage van totale afhankelijke werkgelegenheid, 1983-1994**

	1983	1988	1990	1994	<i>Mutatie 1983-1994 in procentpunten</i>
België	5,4	5,0	5,3	5,1	-0,3
Denemarken	..	11,5	10,8	12,0	-0,3 <sup>d</sup>
Finland	11,1	11,9	13,1	13,5	2,4
Frankrijk	3,3	7,8	10,5	21,0	7,7
Duitsland	..	11,4	10,5	10,3 <sup>c</sup>	0,3
Griekenland <sup>b</sup>	16,3	17,6	16,6	0,3	-6,0
Ierland	6,2	9,1	8,5	9,4	3,2
Italië	6,6	5,8	5,2	7,3	0,7
Luxemburg	3,2	3,7	3,4	2,9	-0,3
Nederland	5,8	8,7	7,6	10,9	5,1
Portugal <sup>b</sup>	..	18,5	18,6	9,4	-7,5 <sup>a</sup>
Spanje	..	22,4	29,8	33,7	8,1 <sup>a</sup>
Zweden	..	12,0	9,7	13,5	1,5 <sup>a</sup>
Verenigd Koninkrijk	5,5	6,0	5,2	6,5	1,0

.. Data niet beschikbaar.

a 1987-1994; b data niet geheel vergelijkbaar door definitiewijziging; c 1983, 1989, 1991 en 1993; Oost en West Duitsland; d 1985-1994.

Bron: OECD, 1991; 1993; 1996.

**Tabel 3** Baanduur en baanmobiliteit in enkele EU landen, 1985 en 1991

	<i>Gemiddelde baanduur (jaren)</i>		<i>percentage werknemers korter dan 1 jaar werkzaam</i>	
	1985	1991	1985	1991
Duitsland	11,1 <sup>a</sup>	10,4 <sup>c</sup>	8,5 <sup>a</sup>	12,8 <sup>c</sup>
Finland	8,4	9,0	18,4	11,9
Frankrijk	10,7 <sup>b</sup>	10,1	13,1 <sup>b</sup>	15,7
Nederland	8,9	7,0 <sup>c</sup>	11,7	24,0 <sup>c</sup>
Spanje	11,2	9,8	15,2	23,9
Verenigd Koninkrijk	8,3 <sup>b</sup>	7,9	8,0	18,6

a 1985; b 1986; c 1990.

Bron: OECD (1994b).

wens om langere proefperiode te hebben en arbeidswetgeving die het moeilijk of duur maakt overtollig personeel te ontslaan). Onderzoek op basis van vestigingsdata in de EU toont aan dat met name nieuwe redenen een belangrijke verklaring zijn voor de groei van tijdelijke arbeid in Europa. Deze nieuwe redenen betekenen een verschuiving van traditionele werkgeversrisico's richting werknemers (Delsen, 1995).

De baanmobiliteit, de externe mobiliteit is de afgelopen jaren toegenomen (Zie Tabel 3). Mede onder invloed van het dereguleringsbeleid, het toegenomen aantal contracten met een beperkte duur en met een variabele werkduur kan een daling in de gemiddelde baanduur worden gemeten. Uit Tabel 3 blijkt eveneens dat ook het percentage werknemers dat korter dan een jaar in dienst is in een aantal Europese landen, waaronder Nederland en Spanje, duidelijk is toegenomen. Ook deze data illustreren de toegenomen numerieke flexibiliteit op de Europese arbeidsmarkt.

### Variabele arbeidstijden

In Tabel 4 is een indicatie gegeven van de flexibele arbeidstijden van werknemers in de EU als geheel. Flexibele arbeidstijden hebben onder meer betrekking op 's nachts werken en werken gedurende het weekeinde. De beschikbare informatie over flexibele arbeidstijden in de EU is beperkt, zowel in detail als in periode. Uit Tabel 4 blijkt dat een aanzienlijk deel van de werknemers in de EU variabele arbeidstijden heeft. Het percentage vrouwelijke werknemers

met flexibele uren is lager dan dat van mannen; regelmatig werken op zaterdag komt relatief meer voor bij vrouwen. Volgens de data van de Europese Commissie (EC, 1996) nam tussen 1992 en 1995 het aandeel mannen (1%-punt) en vrouwen (0,5%-punt) dat regelmatig 's nachts werkt toe. Ook nam soms 's nachts werken toe voor mannen (1%-punt) en vrouwen (0,5%-punt). Tussen 1992 en 1995 namen de aandelen mannen en vrouwen die gewoonlijk op zaterdag werkt of soms op zaterdag werkt elk toe met 1%-punt. Evenals voor 's nachts werken geldt dus dat er een beweging richting meer variabele arbeidsuren in de EU als geheel plaatsvindt. Het valt te verwachten dat op zondag werken minder voorkomt dan op zaterdag werken. Tussen 1992 en 1995 nam het aandeel van mannen en vrouwen dat gewoonlijk of soms op zondag werkt toe in alle sectoren, behalve in de landbouw en de bouwsector. De totale toename bedroeg rond 1%-punt tussen 1992 en 1995. Ook dit illustreert de toegenomen variabiliteit in de arbeidsuren en daarmee een toename in de numerieke flexibiliteit van de arbeid in de EU.

### Flexibilisering van de arbeid: gevolgen in de praktijk

In alle lidstaten van de EU kan een toename in de numerieke flexibiliteit van de arbeid worden waargenomen. Volgens de in de tweede paragraaf besproken arbeidsmarkttheorieën zou dit tot kostenbesparing en een verbetering van de concurrentiepositie en daarmee tot meer werk-

**Tabel 4** Flexibele arbeidstijden van werknemers in de Europese Unie, in procenten, 1995

	's Nachts werken			Werken op zaterdag			Werken op zondag		
	totaal	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen
regelmatig <sup>a</sup>	5,5	7	3,5	23	22	24	10	9	8
soms <sup>b</sup>	9	12	5	22	26	17	15	17	12
totaal	14,5	19	8,5	45	8	41	25	26	20

a Ten minste de helft van de gewerkte dagen gedurende de vier weken voorafgaand aan enquête.

b Minder dan de helft van de gewerkte dagen en bij werken in weekeinde op één zaterdag of zondag gedurende de vier weken voorafgaand aan enquête.

Bron: EC (1996).

gelegenheid moeten leiden. Daarnaast kan op basis van de theorie een toenemende segmentering van de interne en externe arbeidsmarkt worden verwacht. In deze paragraaf wordt nagegaan of deze theoretische effecten in de praktijk kunnen worden waargenomen. Naast de effecten van flexibilisering van de arbeid op de kosten per eenheid product en de werkgelegenheid, wordt de brugfunctie van flexibele arbeid onderzocht.

#### Minder of meer kosten per eenheid product?

In ondernemingen is een toenemende tendens waarneembaar naar een grotere flexibiliteit in de inzet van mensen. De standaard neo-klasieke economische redenering is dat arbeid met een lagere productiviteit lager beloond wordt. Echter deze causaliteit is omkeerbaar. Onderzoek wijst uit dat lage lonen een lage productiviteit in de hand kunnen werken [EC, 1990; Delsen, 1995]. In de EU zijn de kosten per eenheid product vaak hoger in gebieden met lage lonen dan in gebieden met hoge lonen. In de Verenigde Staten waar goedkope arbeid volop beschikbaar is en de ontslagbescherming beperkt, blijkt dit op termijn een lagere productiviteit op te leveren, doordat een lage beloning elke prikkel wegneemt om het beter te doen. Ook voor managers werkt dat contra-productief: een overvloed aan goedkope krachten leidt er toe dat zij indutten en minder innovatief worden. Lonen vormen derhalve niet alleen een kostenfactor, zoals in de neo-klasieke theorie, maar zijn eveneens een bron voor effectieve vraag en voorzien werkgevers en werknemers van positieve prikkels. Een loonmatigingsbeleid – het achterblijven van de lonen bij de arbeidsproductiviteitsontwikkeling – is dan een 'mixed blessing' omdat naast de druk op de binnenlandse bestedingen de

loonmatiging samengaat met een zeer gematigde productiviteitsgroei. Tijdens de Top in Essen, december 1994, is onder meer loonmatiging aanbevolen door de Europese Commissie [EC, 1995]. Toepassing van een dergelijk beleid kan voor een kleine open economie als Nederlandse positief werken, echter indien dit in alle EU-lidstaten gebeurt kan dit tot een neerwaartse spiraal in de economie leiden.

In tegenstelling tot de uitgangspunten van de theorie van de flexibele onderneming en andere interne arbeidsmarktsegmenteringtheorieën geldt in de praktijk dat werkgevers vaak op ad hoc-basis kiezen voor a-typisch werk. Uit onderzoek in diverse Europese landen (Zie Delsen, 1995) blijkt dat de ad hoc beslissingen ten aanzien van flexibiliteit leiden tot onverwachte kosten, zoals absentie, gebrek aan betrokkenheid en loyaliteit en verlies aan kwaliteit. Een toename van de externe numerieke flexibiliteit kan resulteren in instabieler (bedrijfs)economische indicatoren. Door relatief veel uitzendkrachten in te schakelen kan het slecht functioneren van een personeelsafdeling, met name op het gebied van personeelsplanning en werving, worden versluierd. Wat de productiviteit van tijdelijke arbeid betreft zijn twee tegengestelde effecten aanwezig: de tijdelijke werknemer werkt hard om een vaste werknemer te worden en de werknemer presteert minder omdat hij toch ontslagen wordt. Het laatste effect overheerst. Dit geldt eveneens voor uitzendkrachten (Zie Delsen, 1995; De Haan et al., 1994; De Lange, 1989; Nollen, 1996).

Contracten voor bepaalde tijd en uitzendarbeid zijn vooral geconcentreerd op de lagere niveaus en aan het begin van een carrière. Vaak wordt er van uit gegaan dat uitzend- en tijdelijke arbeid korte termijn kostenvoordelen bie-

den die de lange termijn nadelen overtreffen. Uit onderzoek blijkt dat deze laatste twee, tijdelijke arbeid en uitzendarbeid, zowel nadelen op de korte termijn als op de lange termijn hebben (Zie Delsen, 1995; De Haan et al., 1994; De Lange, 1989; Nollen, 1996). Met andere woorden de in de theorie veronderstelde voordelen hoeven niet altijd op te treden. In het algemeen is uitzendarbeid duurder dan vast personeel of tijdelijk personeel. Tijdelijk personeel en oproeparbeid zijn niet kosteneffectief: hun kosten per eenheid product zijn hoger dan die van vaste deeltijd- of voltijdwerknemers. Het hoge verloop is een belangrijke oorzaak voor het niet kosten-effectief zijn: uitgaven aan scholing worden een kostenpost en geen investering. Ook de inwerkkosten zijn hier van belang. Via tijdelijke arbeid kan slechts beperkt kennis worden verkregen door de werkgever. Bovendien gaat deze externe numerieke flexibiliteit ten koste van de noodzakelijk interne functionele flexibiliteit, doordat bedrijven niet bereid zijn te investeren in hun personeel.

Geconcludeerd kan worden dat de op basis van de theorie verwachte positieve relatie tussen flexibilisering van de arbeid en de kosten per eenheid product niet hoeft op te treden. Dit geldt zeker voor de lange termijn. Dan kan zelfs sprake zijn van hogere kosten per eenheid product (Bentolila & Dolado, 1994)

### **Meer of minder werkgelegenheid?**

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in de EU plaatsen de neo-klassieke theorie voor een probleem. De toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties vanaf het begin van de jaren tachtig betekent in termen van het neo-klassieke model dat de vraag naar arbeid zou zijn gestimuleerd, omdat de loonvoet erdoor daalt en het aanbod zou zijn verminderd, doordat door loondaling werknemers het minder aantrekkelijk vinden zich op de arbeidsmarkt aan te bieden. De feitelijke ontwikkelingen van de vraag en het aanbod van arbeid roepen vragen op naar de empirische geldigheid van deze stelling (Spithoven, 1988). De werkloosheid in de meeste EU-lidstaten is onverminderd hoog. Het herstel van het marktmechanisme laat nu al jaren op zich wachten, tenzij men de huidige (langdurige) werkloosheid volledig wenst toe te schrijven aan te hoge uitkeringen en te hoge minimumlonen (Teulings, 1990). De OESO trok recentelijk de volgende conclusie. Meer markt-

werking (i.c. verlaging van minimumloon en uitkeringen) heeft niet het beoogde resultaat (verlaging langdurige werkloosheid) opgeleverd. Lage lonen zijn geconcentreerd bij laaggeschoolde werknemers. Verschillen tussen landen in instituties, zoals loonvorming, wettelijk minimumloon en werkloosheidsuitkeringen en andere uitkeringen, vakbondsmacht (organisatiegraad) hebben invloed op de omvang van laagbetaalde banen. Zij leggen een vloer in het loongebouw en reduceren de inkomensverschillen. Echter er is geen hard bewijs dat landen met weinig laag betaald werk dit hebben bereikt ten koste van hogere werkloosheid en lagere werkgelegenheid van de zwakste groepen op de arbeidsmarkt, zoals jongeren en vrouwen (OECD, 1996).

Op basis van het bestaand onderzoek naar het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid is geen eenduidige conclusie te trekken (Büchtemann & Walwei, 1996; OECD, 1994b). Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat verschillen in regelgeving ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, waaronder arbeidstijden, contracten voor bepaalde duur, ontslagbescherming en minimumloon weinig of geen invloed hebben op de concurrentiepositie en de handelsprestatie van een land (OECD 1994) en dus op de werkgelegenheid. Bovendien is er weinig bewijs voor een enge relatie tussen relatieve arbeidskosten en concurrentiekracht. Die EU-lidstaten, waarvan de stijging van de kosten per eenheid product het laagst was, waren niet de landen die hun aandeel in de intra-EU-handel het meest hebben uitgebreid (EC, 1990). De reden hiervoor is dat lonen en andere productiekosten slechts één element zijn in het concurrentieproces. Kwalitatieve factoren, zoals productontwerp en consumentendiensten spelen een even belangrijke of belangrijker rol.

Een andere les van de dereguleringspogingen in Europa is dat regulering van contracten voor bepaalde tijd sterk verbonden is met ontslagbescherming. Hervormingen van het ene heeft gevolgen voor het andere. Strakke ontslagbescherming gaat veelal samen met hoog gebruik van tijdelijke arbeid. In Frankrijk, bijvoorbeeld, is ontslag van vaste werknemers onderworpen aan meer wettelijke beperkingen dan in het Verenigd Koninkrijk. Indien vaste werknemers makkelijk kunnen worden ontslagen, is er weinig reden voor het creëren van

tijdelijke banen. Dit verklaart deels het hogere aandeel van tijdelijke arbeidscontracten in Frankrijk en het lagere aandeel in het Verenigd Koninkrijk. De vraag blijft of vermindering van het niveau van ontslagbescherming wenselijk is. Vermindering van de ontslagbescherming kan leiden tot een toename van de transactiekosten en tot een oplopend verloop, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de totale werkgelegenheid (Grubb & Wells, 1993; Rogowski & Schömann, 1996). Beperking op verandering van werkgelegenheid door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten of wettelijke beperkingen kan een prikkel betekenen voor innovatieve strategieën.

Met de Verenigde Staten als voorbeeld hebben diverse Europese overheden maatregelen getroffen om tijdelijke arbeid te bevorderen. De resultaten van deregulering en flexibilisering zijn echter teleurstellend. Bevordering van tijdelijke banen heeft niet geleid tot meer werkgelegenheid, maar vooral tot een herverdeling van de werkloosheid en een verschuiving in het wervingspatroon van bedrijven in de richting van gesubsidieerde tijdelijke banen (Zie Delsen, 1995). Op langere termijn werken deze maatregelen zelfs averechts.

Bentolila en Dolado (1994) concluderen dat hoewel tijdelijke arbeid de werkmogelijkheden van werklozen vergroot, het in feite slechts leidt tot een voortdurende transitie van tijdelijk werk naar werkloosheid en terug. Deze circulatie kan de langdurige werkloosheid verlagen, zoals het geval is in Frankrijk en Spanje. Echter, het versterkt de duale arbeidsmarkt met ongewenste gevolgen voor de lonen. De forse deregulering in Spanje leidde op korte termijn inderdaad tot een enorme toename van tijdelijk werk. Maar het gevolg was ook, dat de overgebleven vaste werknemers, de 'insiders', zich sterker waanden door die buffer van tijdelijke krachten. Vervolgens eisten zij hogere lonen. In een neergaande conjunctuur werden de goedkope tijdelijke krachten als eerste ontslagen. De kosten per eenheid product namen toe en de particuliere werkgelegenheid daalde.

Geconcludeerd kan worden dat het op basis van de neo-klassieke theorie verwachte positieve effect van flexibilisering van de arbeid op de werkgelegenheid en de werkloosheid niet hoeft op te treden. Op langere termijn kan zelfs sprake zijn van een afname van de werkgelegenheid en een toename van de werkloosheid.

### **Flexibele arbeid: brug of val?**

In tegenstelling tot de uitgangspunten van de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie is arbeid heterogeen. Flexibilisering van de arbeid kan tot segmentering leiden. De vraag rijst welke rol atypische banen spelen in de transitiepatronen tussen arbeidsmarktsituaties, i.e. de stromen naar en uit werkloosheid. Met andere woorden: vormen tijdelijke arbeid en deeltijdarbeid een val waarin men verstrikt blijft of een brug naar een permanente of voltijd baan? Bielenski et al. (1992) komen op basis van onderzoek in acht EU-lidstaten tot de conclusie dat de hoop dat een contract voor bepaalde duur zal leiden tot een vaste baan lang niet altijd werkelijkheid wordt. Van de ondervraagde managers gaf 45% aan dat in hun bedrijf werknemers met een contract voor bepaalde tijd 'altijd' of 'meestal' overgingen naar een vaste baan. Hier staat tegenover dat ongeveer een derde van de managers aangaf dat in hun bedrijf tijdelijke medewerkers 'nooit' of 'zelden' doorstromen naar een vaste baan. De vooruitzichten op een vaste baan zijn laag in geval de tijdelijke banen zijn gebaseerd op traditionele redenen en veel beter indien gebaseerd op nieuwe redenen.

Vrouwen die werkloos zijn hebben minder kansen dan mannen om een jaar later weer te werken en een grotere kans om uit de beroepsbevolking te verdwijnen of een tijdelijke baan te hebben. De instroom in tijdelijke banen is hoger voor werkloze jongeren dan voor volwassenen, met uitzondering van Nederland (EC, 1996; OECD, 1996). Hoewel veel werknemers met een tijdelijke baan een vaste baan krijgen, blijft een aanzienlijk deel in een tijdelijke baan of wordt (weer) werkloos. In de laatste *Employment Outlook* van de OESO (OECD, 1996) wordt de vrees dat uitsluiting van de arbeidsmarkt tot armoede en afhankelijkheid kan leiden als reëel betiteld. Ook de reeds signaleerde groei van de kleine deeltijdbanen in de EU kan tot armoede leiden, indien geen additioneel inkomen op individueel of gezinsniveau aanwezig is. Er dreigt derhalve niet alleen een tweedeling tussen werkenden (insiders) en niet werkenden (outsiders), maar eveneens binnen de groep van werkenden.

Deeltijdarbeid heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de groei van de werkgelegenheid in personen gemeten en daarmee aan degenomen arbeidsmarktparticipatiegraad (Zie Del-



sen, 1995; 1997; EC, 1996). Data voor de EU-lidstaten laten zien dat de kansen van vrouwen op een overgang van voltijd- naar deeltijdarbeid en non-participatie (uittreding uit de beroepsbevolking) hoger zijn en de kansen op overgang van deeltijd- naar zowel voltijdarbeid als werkloosheid lager zijn dan die van mannen. Ook de kans om van een situatie van werkloosheid naar voltijdarbeid te gaan is hoger voor mannen dan voor vrouwen. Het tegenovergestelde geldt ten aanzien van deeltijdarbeid (Zie OECD, 1995; O'Reilly & Bothfeld, 1996). In de loop van de tijd zijn echter de kansen van vrouwen op een overgang van een deeltijdbaai naar een volle baai toegenomen. In een aantal EU-lidstaten neemt het aandeel deeltijdarbeid onder vrouwen af, waarbij ook het feit dat hun kansen op een overgang van voltijdarbeid naar zowel werkloosheid als non-participatie en van werkloosheid naar voltijdarbeid zijn gestegen een rol speelt.

Geconcludeerd kan worden dat, conform de moderne arbeidsmarkttheorieën, voor een belangrijk deel van de beroepsbevolking tijdelijke arbeid een val betekent, met segmentering en afhankelijkheid als resultaat. Deeltijdarbeid daarentegen heeft in toenemende mate een brugfunctie naar een vaste voltijdbaai, met name voor vrouwen. Echter ook hier geldt dat de groei van kleine en flexibele deeltijdbanen tot een tweedeling kan leiden.

## Conclusies

Uit voorgaande is duidelijk geworden dat meer marktwerking geen of slechts ten dele een antwoord is op de bestaande problemen in de Europese arbeidsmarkten. Niet alleen op theoretische gronden, maar ook op empirische gronden valt het een en ander af te dingen op het marktdenken en de verwachte positieve resultaten van deregulering. Met name heb ik laten zien dat externe numerieke flexibilisering van de arbeid negatieve effecten heeft op de korte en lange termijn voor de arbeidsorganisatie en daarnaast dat externe numerieke flexibiliteit geen bijdrage levert aan de werkloosheidsbestrijding, maar werkloosheid kan creëren. Deregulering leidt eveneens tot segmentering van zowel de interne als externe arbeidsmarkt, met alle gevolgen van dien. Bovendien gaat de toegenomen externe numerieke

flexibiliteit onder invloed van deregulering ten koste van de noodzakelijke functionele flexibiliteit.

Voor effectieve werkloosheidsbestrijding dient een accentverschuiving plaats te vinden naar interne numerieke en intern functionele flexibiliteit. De internationalisering en de Europese integratie, de EMU in het bijzonder, vergroten het belang van menselijk kapitaal als concurrentiefactor en vereisen een versterking van het aanpassingsvermogen van de nationale productiestructuur en dat van de arbeidsmarkt<sup>4</sup>. Om in de snel veranderende kenniseconomie concurrerend te kunnen blijven is voortdurende scholing na het initieel onderwijs een noodzaak. De beroepsbevolking zal zich door herhaalde bijscholing moeten aanpassen aan de veranderende eisen van de arbeidsmarkt. De huidige flexibiliserings- en deregulerings-tendens op de Europese arbeidsmarkt leidt tot grotere (baan)mobilititeit, een groeiend aantal flexibele banen en meer onzekerheid. Deze tendens kan ten koste gaan van noodzakelijke investeringen in opleidingen van en door het personeel. Functionele flexibiliteit kan deels als alternatief dienen voor numerieke flexibiliteit, waarbij bevordering van permanente deeltijdarbeid als intermediair kan fungeren. Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat flexibele arbeid niet gebruikt mag worden. De conclusie moet zijn dat tot op zekere hoogte de kosten van het ad hoc beleid vermijdbaar zijn en dat werkgevers vaker dan nu het geval is een meer zekere baai kunnen aanbieden, bijvoorbeeld door: verbeterde planning van zowel het volume en de contractstructuur van het personeel; functionele flexibiliteit en numerieke flexibiliteit van de kernwerknemers. Dit laatste refereert onder meer naar minimum-maximum en flexibele jaarurencontracten, waarin het aantal uren (binnen marges) vastligt, maar het tijdstip variabel is.

## Noten

- 1 Voor een uitgebreidere bespreking van deze Europese richtlijnen zie Blanpain en Hanami, 1994; Delsen, 1995; EIRR, 1993 en O'Reilly *et al.*, 1996.
- 2 Voor een overzicht van de (wijzigingen in) de regelgeving in de 15 landen van de EU ten aanzien van de factor arbeid, zie Delsen, 1995; Grubb en Wells, 1993; Konle-Seidl *et al.*, 1990; OECD, 1993; 1994 en



- OECD, 1994b.  
 3 Voor Oostenrijk zijn geen data beschikbaar.  
 4 De EMU impliceert overigens dat er prioriteit wordt gegeven aan prijsstabiliteit boven werkloosheidsreductie.

## Literatuur

- Bentolila, S. en Dolado, J.J. (1994), 'Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain'. In: *Economic Policy*, 18, April, blz. 53-99.
- Bielenski, H. et al. (1992), *New Forms of Work and Activity. Survey of Experiences at Establishment Level in Eight European Countries*. Infratest Sozialforschung, München.
- Blanpain, R. en T. Hanami (Eds.) (1994), *Employment Security. Law and Practice*. Peeters Press, Leuven.
- Büchtemann, C. en U. Walwei (1996), 'Employment Security and Dismissal Protection'. In: G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, Cheltenham, blz. 652-693.
- EC (1993), *Groei, Concurrentie, Werkgelegenheid. Naar de 21e Eeuw: Wegen en Uitdagingen*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Luxemburg.
- EC (1995, 1996), *Werkgelegenheid in Europa*. Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg.
- Delsen, L. (1995), *Atypical Employment: An International Perspective. Causes, Consequences and Policy*. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Delsen, L. (1996), *A New Concept of Full Employment*. Working Paper 96.01, Department of Applied Economics, University of Nijmegen.
- Delsen, L. (1997), 'When do men work part-time?'. In: J. O'Reilly en C. Fagan (eds.), *Prospects and Paradoxes of Part-time Work*. Routledge, Londen (nog te verschijnen).
- EIRR (1993), 'Working time Directive - common position', *European Industrial Relations Review*, 234, Augustus, blz. 15-18.
- Grubb, D. en W. Wells (1993), 'Employment regulation and patterns of work in EC countries'. In: *OECD Economic Studies*, 21, Winter, blz. 8-58.
- Haan, E. de, P. Vos en P. de Jong (1994), *Flexibiliteit van de Arbeid. Op zoek naar zekerheid*. Welboom Bladen, Amsterdam.
- Kuipers, S.K. (1995), 'Wanneer de veilingmeester faalt'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 19 oktober, blz. 900-903.
- Konle-Seidl, R., H. Ullmann en U. Walwei (1990), 'The European Social Space: Atypical Forms of Employment and Working Hours in the European Community'. In: *European Social Security Review*, nr. 2, blz. 151-187.
- Lange, W. de, (1989), *Configuraties van arbeid. Vormgeven aan arbeidstijden, bedrijfstijden en arbeidspatronen*. Thieme & Cie, Zutphen.
- Neubourg, C. de (1995), 'Switching to the policy mode: incentives by the OECD jobs study to change our mind set'. In: *De Economist*, nr. 4, blz. 521-535.
- Nollen, S.D. (1996), 'Negative Aspects of Temporary Employment'. In: *Journal of Labor Research*, nr. 4, blz. 567-582.
- OECD (1983-1996), *Employment Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1994a), *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I Labour Market Trends and Underlying Forces of Change*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1994b), *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part II The Adjustment Potential of the Labour Market*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- O'Reilly, J. en Bothfeld, S. (1996), 'Labour Market Transition and Part-time Work'. In: *informISEP*, 54, blz. 20-27.
- O'Reilly, J., B. Reissert en V. Eichener (1996), 'European Regulation of Social Standards: Social Security, Working Time, Workplace Participation, Occupational Health and Safety'. In: G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, Cheltenham, blz. 868-898.
- Rogowski en Schömann (1996), 'Legal Regulation and Flexibility of Employment Contracts'. In: G. Schmid, J. O'Reilly en K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, Cheltenham, blz. 623-651.
- Spithoven, A.H.G.M. (1988), *Werkloosheid tussen markt en regulering. Een sociaal economische studie van de werkloosheid in Nederland sedert 1965*. Thesis, Haarlem.
- Teulings, C.N. (1990), *Conjunctuur en kwalificatie*. Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.